

Políticas para el aseguramiento de la calidad en la enseñanza obligatoria de España

HECTOR MONARCA

Universidad Autónoma de Madrid
Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación
Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales
hector.monarca@uam.es

SOLEDAD RAPPOPORT

Universidad Autónoma de Madrid
Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación
Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales
soledad.rappoport@uam.es

CRISTIAN SOTO

Universidad Autónoma de Madrid
Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales

Resumen

La presente comunicación se enmarca en el proyecto de investigación “Evaluaciones nacionales e internacionales como política de mejora de la educación en España en el contexto Europeo” (referencia CEMU-2013-20); financiado en el marco de la segunda convocatoria competitiva de Proyectos de Investigación Multidisciplinares de la Universidad Autónoma de Madrid, aprobada por el Consejo de Gobierno del 8 de febrero de 2013. En este caso, el objetivo principal de la presente comunicación es presentar los sistemas de aseguramiento de la calidad que han implementado en tres Comunidades Autónomas (CCAA) de España: País Vasco, Andalucía y Madrid.

En el marco del proyecto mencionado, denominamos políticas de aseguramiento de la calidad a aquellas prácticas, relativamente recientes, orientadas a generar conocimiento sobre el sistema educativo, en este caso, vinculado a la enseñanza obligatoria y acciones dirigidas a su mejora. Con mucha frecuencia, estas prácticas han terminado estando reducidas a evaluaciones externas centradas en el rendimiento de los estudiantes, sin ninguna o con escasas acciones posteriores. Por otra parte, estos sistemas de aseguramiento de la calidad han recibido diversas críticas, en gran parte

relacionadas con su lógica original más próxima al mundo empresarial que al educativo.

En este sentido, junto con dar a conocer, desde un punto de vista fundamentalmente descriptivo los sistemas de aseguramiento de la calidad de las cuatro CCAA mencionadas, se aborda la discusión centrada en los siguientes aspectos: ¿es posible hablar de sistemas de aseguramiento de la calidad? ¿qué concepciones de calidad subyacente predominan? ¿qué consecuencias tienen para las prácticas educativas?

Palabras clave: sistemas de aseguramiento de la calidad, evaluaciones externas, calidad de la educación.

Abstract

This communication is part of the research project "National and International assessments such as police for the improvement of education in Spain in the European context", (reference CEMU-2013-20); funding within the framework of the second competitive call for proposals projects research multidisciplinary of the Universidad Autónoma of Madrid, approved by the Governing Council on February 8, 2013. The main objective of this communication is to present the systems of quality assurance that have implemented in three autonomous communities of Spain: Basque country, Andalucía and Madrid. In the framework of this research, we call that quality assurance policies practices, relatively recent, aimed to generate knowledge about the educational system, in this case, linked to compulsory education and actions aimed at its improvement. Most often, these practices have ended up being reduced to external assessment focused on the performance of students, without any or with scarce shares posteriors. On the other hand, these systems of quality assurance have been various criticisms, largely related to its original logic more next to the business world than to education. Therefore together with make know, from a primarily descriptive point of view the above regions quality assurance systems, deals with the discussion focused on the following aspects is it possible to talk about quality assurance systems? That conceptions of underlying quality predominated have implications for the educational practices?

Keywords: systems of quality assurance, external evaluations, quality of education.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de evaluación de la calidad educativa tienen una trayectoria relativamente extensa en los países anglosajones. Sin embargo, su instalación en España, como en otros países, es mucho más reciente. Aun así, es una temática que ya se encuentra instalada, tanto a nivel teórico como práctico. El origen de estos sistemas de evaluación de la calidad ha estado muy ligado al sector económico y empresarial, de hecho, gran parte de los conceptos como así también de las concreciones de los mismos ha asimilado sistemas ya existentes en aquel campo. En este sentido, los mismos se han definido por una racionalidad técnica, dentro del paradigma proceso-producto, cuyo fundamentación se encontraba en determinar la relación entre objetivos y resultados.

Este aspecto vinculado al origen de los sistemas de evaluación de la calidad ha marcado en gran medida su razón de ser, sus rasgos, sus formas de concretarse. Sin embargo, este rasgo original ha sido cuestionado desde diversos enfoques y por diversas razones. Actualmente, aunque la mayoría de los países occidentales cuentan con sistemas de aseguramiento de la calidad, los debates en torno a los mismos son cada vez más intensos.

Los sistemas originales centrados en el paradigma proceso-producto han sido duramente cuestionados por no lograr dar cuenta de la realidad del mundo social y educativo. En este marco, los debates en torno a la calidad educativa se han ido ampliando, dando lugar a la búsqueda de alternativas más próximas a estos campos. De esta manera, se podría sostener que los sistemas de evaluación de la calidad han dado lugar a los sistemas de aseguramiento de la calidad, como un intento teórico-práctico de dar cuenta de los debates y críticas que se estaban dando.

En este sentido, los sistemas de aseguramiento de la calidad se supone que significan un avance en cuanto a los sistemas de evaluación, quedando estos últimos comprendidos en los primeros. Este avance quedaría reflejado en que no sólo se pone la atención en los productos, sino también en los procesos necesarios para llegar a los mismos y muy especialmente, en los procesos de mejora que es necesario

implementar en el marco de las evaluaciones realizadas. Este giro conceptual, en cualquier caso, no resuelve los debates más profundos en torno a la calidad de la educación. Por otra parte, desde el punto de vista de la concreción de estos sistemas, la mayoría de ellos, desde un punto de vista macro, siguen estando centrados más en la evaluación que en los procesos de mejora.


La presente comunicación, junto con abordar estos debates, presenta los sistemas de evaluación de la calidad de tres Comunidades Autónomas de España, con el objetivo de poder tomarlos como punto para el análisis de acuerdo a los debates antes mencionados. De la misma manera, se pretende, mediante un estudio comparado, analizar si existen especificidades tanto en los tipos de evaluación que contempla cada una de estas comunidades como en la forma en que las implementan.

LAS RACIONALIDADES SUBYACENTES⁴

Tal como se expresó en el artículo “La racionalidad de las políticas de evaluación de la calidad de la educación” (Monarca, 2012), las prácticas vinculadas a la evaluación de la calidad educativa pueden ser analizadas desde las racionalidades que subyacen en sus discursos y en sus procedimientos. En este sentido, a simple vista, podemos apreciar que durante mucho tiempo los sistemas de evaluación de la calidad educativa han sido considerados como un asunto meramente técnico; característica que aún perdura como rasgo general en muchos sistemas. Tal como se explicó en dicho artículo, desde esta racionalidad, la realidad y el conocimiento son entendidos como algo dado que es necesario captar por medio de una serie de procedimientos, algo preexistente a la acción del sujeto que actúa sobre ellos. En aquel artículo, aunque no se rechazó la posibilidad de alguna utilidad de esta forma de asumir la evaluación, se cuestionaron tres aspectos relacionadas las mismas:

- a) En primer lugar, el dejar de lado los aspectos ético-ideológicos-políticos que subyacen a las prácticas sociales, como la educación. Los sistemas de evaluación de la calidad educativa caracterizados por esta racionalidad parten

⁴ Basado en el artículo de Monarca (2012).



del supuesto de neutralidad de las prácticas evaluativas: de sus procedimientos, de sus fines, de sus intenciones, de sus intereses, del lenguaje, etc.

- b) La segunda crítica se refería a las características de estos procedimientos de evaluación como forma de construir conocimientos sobre los aprendizajes, con importante limitaciones para dar cuenta de la complejidad de la vida escolar y de los procesos desplegados para promover aprendizajes (Pérez y Soto, 2011).
- c) En tercer lugar se mencionó el reduccionismo imperante a la hora de comunicar los resultados de estos procedimientos de evaluación.

Desde esta perspectiva, los sistemas de evaluación caracterizados por una racionalidad técnica, suelen tener un escaso valor interpretativo y su impacto esperado en la mejora educativa suele ser pobre o inexistente.

Desde una racionalidad hermenéutica-interpretativa, en la cual el acento se pone en la comprensión de los procesos. Son muchos los autores que abogan por este tipo de procesos de evaluación (Stake, 2006; Perrenoud, 2008; Escudero, 2010; Pérez y Soto, 2011); en donde el aspecto central es el conocimiento de la realidad. Sin embargo, en este caso, este conocimiento no se refiere a unos cuantos datos sobre resultados; estos se consideran útiles sólo en el marco de otros debates muchos más profundos. Se aboga por un tipo de práctica evaluativa capaz de construir un conocimiento que dé cuenta de la complejidad de los fenómenos, por tanto, hace referencia a una evaluación sistémica (Martínez Rizo, 2011) o, en palabras de Escudero (2010), transversal.

Tal como se explica en el artículo de Monarca (2012) antes mencionado, desde una racionalidad hermenéutica los procesos de evaluación de la calidad de la educación deben ser capaces de ofrecer un conocimiento relevante sobre lo que está pasando en las prácticas educativas. Esta visión atraviesa todos los ámbitos de la realidad educativa y social, y simultáneamente del mismo proceso de evaluación. En este

sentido, se entiende que los procedimientos empleados son los que deben garantizar esto.

Finalmente, en dicho artículo, se menciona la racionalidad crítica; la cual ofrece una visión amplia de los fenómenos educativos y sociales, de las interacciones de ambos, y del lugar de la ideología y los intereses presentes en las diversas prácticas; aunque, como se aprecia, no puede separarse con claridad de la anterior. En este caso, deberá contemplarse muy especialmente el papel que juegan las políticas en la configuración de la misma realidad, poniendo énfasis en los diversos intereses y tensiones que recaen sobre el sistema y lo condicionan en las posibilidades de encaminarse a las metas que explícitamente mencionan las políticas, entre otras, las reflejadas en las leyes de educación y en los currículos oficiales. Cerraríamos así el círculo evaluador que no se inicia ni termina con los resultados de las pruebas de evaluación, sino que contempla la responsabilidad principal de las políticas y las condiciones y funcionamiento social, como elementos clave y centrales en relación a los aprendizajes realizados. Queda así resaltado el carácter ético-político de los sistemas de evaluación.

SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN ESPAÑA

España ha incorporado los sistemas de evaluación de forma sistemática a partir de año 2000. Esta incorporación ha sido progresiva y hoy en día se cuenta con evaluaciones de diverso tipo, focalizadas en ámbitos distintos, aunque muy especialmente en los estudiantes, tanto de carácter nacional como internacional. En esta comunicación nos centraremos exclusivamente en lo que sucede en tres Comunidades Autónomas (CCAA): Comunidad Autónoma de Andalucía, Comunidad Autónoma de Madrid y Comunidad Autónoma del País Vasco. Es necesario aclarar que, desde el punto de vista de la evaluación, existen pruebas que se dan en todo el Estado español, mientras que otras sólo se implementan en alguna de las CCAA, tal como puede apreciarse en la Tabla 1, la cual refleja aquellas evaluaciones focalizadas en a) estudiantes, b) profesores, c) centros y d) otros.

Tabla 1. Evaluaciones implementadas en Andalucía, Madrid y País Vasco.

CCAA	Sistemas de evaluación implementado			
	De Estudiantes	De Profesores	De centros	Otros
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> ➤ PIRLS, TALIS, PISA ➤ Evaluación Diagnóstico (2º ESO y 4º EP). ➤ ESCALA, pruebas de competencia lingüística a 2º de Educación Primaria 	Función docente y directiva	Autoevaluación basada en indicadores	Al sistema educativo andaluz
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> ➤ PISA ➤ Evaluación Diagnóstico (2º ESO y 4º EP). ➤ Pruebas CDI (Conocimientos y destrezas indispensables, 3º ESO y 6º EP) ➤ Pruebas LEA (Lectura, escritura y aritmética) de 2º de Educación Primaria 			
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> ➤ PISA ➤ Evaluación Diagnóstico (2º ESO y 4º EP). 	Función directiva	No dispone	No dispone

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, las evaluaciones se centran prioritariamente en **pruebas dirigidas a los estudiantes**, además, principalmente, vinculadas a las competencias lingüísticas y matemáticas. En este caso, se cuenta con evaluaciones tanto de carácter internacional, por ejemplo, las tres CCAA participan de PISA, como de carácter estatal, como la Evaluación Diagnóstica, la cual viene estipulada en la Ley Orgánica de Educación del año 2006. Sin embargo, también pueden apreciarse diferencias, en algunos casos significativas. En este sentido, la Comunidad Autónoma del País Vasco sólo cuenta con las pruebas estipuladas para todo el Estado Español y PISA, no agrega otro tipo de evaluaciones. En cambio, tanto la Comunidad de Andalucía como la de Madrid incorporan otro tipo de pruebas específicas, las cuales vienen reguladas por normativas autonómicas, de exclusiva aplicación en la comunidad correspondiente.

Aun así, también hay diferencias entre estas dos comunidades. De esta manera, nos encontramos con que las siguientes particularidades:

- La **C.A del País Vasco** tiene dos evaluaciones de las competencias de sus estudiantes, una de carácter internacional: PISA, y otra de carácter estatal: evaluación diagnóstico, dirigida a alumnos de 2º curso de Enseñanza Secundaria Obligatoria y a 4º curso de Educación Primaria; en ambos casos para evaluar la competencia lingüística (tanto en su lengua autonómica como en castellano) y la competencia matemática de forma fija, y otras competencias de forma alterna.
- La **C.A. de Andalucía** tiene, además de las pruebas señaladas para la C.A. del País Vasco, la prueba ESCALA, de competencia lingüística a 2º de Educación Primaria, de carácter autonómico. Por otra parte, Andalucía participa de otras evaluaciones de carácter internacional: PIRLS y TALIS, además de PISA.
- Finalmente, la **C.A. de Madrid**, además de las mismas pruebas que tiene la C.A. del País Vasco de carácter estatal; a nivel autonómico tiene también una evaluación de 2º de Educación Primaria, la Prueba LEA, de lectura, escritura y aritmética. Por otra parte, también a nivel autonómico, tiene la Prueba CDI (Conocimientos y Destrezas Indispensables), para estudiantes de 3º enseñanza secundaria obligatoria y 6º educación primaria). En cuanto a evaluaciones de carácter internacional, al igual que la C.A. del País Vasco, sólo participa en PISA.

Como aspecto común que tienen las evaluaciones en estas tres CCAA es que, al menos la Evaluación Diagnóstica, tiene contemplado la utilización de los resultados de la misma en el diseño de planes de mejora por parte de los centros.

Hay que tener en cuenta que, aunque la evaluación diagnóstico tiene carácter estatal, es decir, se implementa en todas las Comunidades Autónomas, pueden existir particularidades en las formas en que cada una de ellas concreta su aplicación. De esta manera, hemos identificado singularidades con respecto a: a) uso de los resultados, b) ciclos de aplicación, c) competencias evaluadas, d) evaluación de la evaluación.

Aunque no es posible en esta comunicación profundizar en estos aspectos, puede ser una sugerente línea de investigación.

Con respecto a otros ámbitos de evaluación, ha quedado en evidencia que las evaluaciones de estudiantes ocupan el lugar central; sin embargo, en términos generales, no se generan sistemas de la misma envergadura para evaluar a docentes, centros o al mismo sistema educativo desde un punto de vista sistémico, a excepción de la C.A. de Andalucía que sí los contempla, en C.A. del País Vasco se contempla sólo la evaluación de la función directiva y en la C.A. de Madrid no hay otros sistemas de evaluación que no se dirijan a los estudiantes.

CONCLUSIONES

En España, como en otros países, las evaluaciones han ido ocupando un lugar cada vez más relevantes en el escenario educativo. Este lugar viene en parte delimitado por lo que sucede con las mismas en un contexto internacional (Barroso, 2005; Carvalho, 2009), en un contexto de globalización, de transformación del Estado de Bienestar (Cerny, 1997), y de una clara transformación de la forma en la que los Estados nacionales conciben y diseñan sus políticas (Dale, 1999). Por otra parte, tal como ha mostrado Barroso (2005) en su investigación, las evaluaciones pueden ser analizadas desde las nuevas formas de regulación política.

En cualquier caso, los debates en torno a los sistemas de evaluación siguen presentes. En España se ha reavivado con la nueva Ley Orgánica de Mejora de la Calidad de la Educación. Estos debates, lejos de arribar a consensos sobre los cuales seguir trabajando, ponen de manifiesto racionalidades distintas, formas diferentes de entender la enseñanza, las prácticas educativas, y la evaluación en ese marco.

Aunque puede ser cierto que los resultados de estos procesos de evaluación, en ocasiones arrojan mejoras, no hay que perder de vista que las mismas se producen en el contexto y la racionalidad de estos sistemas de evaluación. El debate de fondo es si realmente esto supone una mejora de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc., Campinas*, vol. 26, 92, 725-751.

Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: Uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educ. Soc., Campinas*, vol. 30, 109, 1009-1036.

Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.

Dale, R. (1999). Specifying Globalisation Effects on National Policy: Focus on the Mechanisms.

Journal of Education Policy, 14, 1-17.

Escudero, J. M. (2010). *Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales*, Revista Fuentes, 10, pp. 8-31.

Martínez Rizo, F. (2011). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo, en E. Martín y F. Martínez Rizo, *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 27-39). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Monarca, H. (2012). La racionalidad de las políticas de evaluación de la calidad de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 59, 1.

Pérez, Á. y Soto, E. (2011). Luces y sombras de PISA. Sentido educativo de las evaluaciones externas. *Cultura y Educación*, 23 (2), 171-182.

Perrenoud, Ph. (2008). *La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes. Entre dos lógicas*. Buenos Aires: Colihue.

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: GRAÓ.